

NEO-LIBERALISME, *GOOD GOVERNANCE* DAN HAK ASASI MANUSIA

R. Herlambang Perdana Wiratraman

Krisis finansial yang terjadi pada 1997an di Asia Timur dan Tenggara, telah mendorong adanya suatu perubahan besar secara politik, ekonomi dan hukum, termasuk salah satunya di Indonesia yang mengakibatkan rezim otoritarian militer Orde Baru, Soeharto, tumbang di tahun 1998. Pasca krisis, konfigurasi politik, ekonomi dan hukum sedikit mengalami perubahan dari model-model diktatorial menjadi model yang lebih demokratis. Hal ini secara klasikal diukur dari terselenggaranya Pemilu yang lebih baik daripada masa sebelumnya, mulai muncul kekuatan nyata *check and balance* dalam politik kekuasaan negara, desentralisasi atau otonomi, serta terbukanya sedikit kebebasan berpendapat, berorganisasi, dan berpolitik.

Salah satu yang cukup penting dalam proses perubahan ini adalah soal ketatapemerintahan (*governance*), yang menyangkut hasrat besar reformasi untuk memberantas korupsi, mafia peradilan, dan penyalahgunaan kekuasaan. Secara nyata, 'good governance' tiba-tiba muncul dan melesat bak meteor dari langit jatuh ke suasana kekuasaan politik transisi di negara-negara dunia ketiga, yang tiba-tiba menjadi mantra baru nan indah untuk diucapkan secara berulang-ulang (baca: latah), terstruktur dan tersistematisasi.

Dalam konteks Indonesia yang bergeliat dengan tuntutan reformasi, *good governance* tampil sebagai model tranplantif baru yang diyakini mampu mengobati birokrasi politik yang dinilai sarat korupsi, suap, dan penyalahgunaan kekuasaan, termasuk berbagai pelanggaran hak-hak asasi manusia. Aparat birokrasi negara, dari Presiden di pucuk pimpinan negara hingga pemerintahan paling bawah, seragam mendendangkan *good governance*. Di level aktor-aktor non-negara pun tidak kalah, agenda organisasi non-pemerintah pun bicara banyak soal *good governance*, dan menjadikannya program kerja yang signifikan pada pasca 1998. Tidak begitu mengherankan program-program antikorupsi, pengawasan terhadap pemerintah maupun otonomi daerah, pengawasan peradilan, dan lain sebagainya. Begitupun para akademisi, lembaga ataupun negara donor, dan aktor-aktor lainnya berbincang hal yang sama soal pentingnya *good governance*.

Uniknya, lebih dari sewindu reformasi berjalan sejak 1998, korupsi bukannya berkurang melainkan semakin menggurita. Birokrasi masih belum banyak berubah, dari mentalitas pelayanan yang buruk dan inefisien, praktek suap menyuap masih subur, dan berbagai pelanggaran hak-hak asasi manusia masih banyak terjadi. Intinya, konspirasi negara yang korup masih belum bisa teratasi dengan *good governance*.

Tulisan berikut hendak mendekonstruksi diskursus *good governance* itu sendiri, apa sesungguhnya yang keliru atau bahkan mungkin apa yang latah diucapkan soal *good governance* itu adalah berbeda dan tidak terlampau serius mengurus konspirasi negara tersebut. Satu pertanyaan kunci yang diajukan dalam dekonstruksi ini adalah apakah *good governance* mempunyai korelasi positif atau sejalan dengan proses pemajuan hak asasi manusia, ataukah sebaliknya, justru subversif terhadap hak-hak asasi manusia. Pertanyaan tersebut akan coba dijawab dengan membedah ideologi dominan, memeriksa kekuatan hegemonik dan melacak 'ketiadaan' (*the absence*) dari *good governance*. Sebagai contoh kasus akan diambil studi pembaruan hukum dari proyek-proyek Bank Dunia dalam skenario legislasi perburuhan.

***Good Governance* dan Ideologi Pasar**

Isu, konsep, praktek dan penilaian terhadap *good governance* bukanlah hal baru, dan hal ini telah lama menjadi perhatian dan kritik yang dilakukan melalui banyak studi (Abrahamsen 2000; Bello 2002, 2005; Bendana 2004; George 1995; Parasuraman, et. al. 2004; Pieterse 2004; Purbopranoto 1978; Quadir et al. 2001; Robinson 2004; Gathii 1998; Hosen 2003). Meskipun di tiap negara memiliki konteks sejarah dan budaya yang berbeda dalam diskursus ketatapemerintahan,¹ namun kemunculan *good governance* yang begitu dominan di negara-negara dunia ketiga secara tiba-tiba merupakan situasi lain, disain mendunia.

Good governance sesungguhnya telah dilahirkan dalam konteks globalisasi, khususnya setelah runtuhnya komunisme dan atau akhir dari perang dingin. *Good governance* telah secara sistematis didisain untuk merespon problem-problem korupsi, krisis ekonomi dan finansial, yang dianggap sebagai 'penyakit' di negara-negara miskin dan berkembang. Adalah Bank Dunia sebagai lembaga yang untuk pertama kalinya telah memperkenalkan konsep '*public sector management programs*' (program pengelolaan sektor publik) dalam rangka memperlakukan tata pemerintah yang lebih baik, khususnya dalam bingkai persyaratan bantuan pembangunan, yang dikenal dengan *Structural Adjustment Program* (SAP, atau program penyesuaian struktural) (Dasgupta 1998; World Bank 1983: 46). *Good governance* dalam konteks tersebut adalah *a sound of development*.

Sejak saat itulah awal mula gelombang penyuntikan dalam upaya memberantas 'penyakit' di dunia ketiga dilakukan, dengan cara mewajibkan sejumlah persyaratan-persyaratan dari Bank Dunia (yang kemudian diikuti oleh lembaga dan negara donor lainnya). Krisis di Afrika telah membawa pesan yang jelas dalam memperkenalkan sebuah konsep baru untuk melawan apa yang diidentifikasi Bank Dunia sebagai sebuah '*crisis of governance*' atau '*bad governance*' (World Bank 1992). Tentu, dalam menyuntikkan ide-ide *governance* semacam itu, telah diusung pula diskursus sebagai pemanis agar bisa diterima dan terlegitimasi oleh kekuasaan diktatorial yang memang banyak berkuasa saat itu, termasuk rezim otoritarian militer Soeharto di Indonesia. Diskursus pemanis itu adalah promosi demokrasi yang memperkuat *good governance* baik

¹ Di Indonesia misalnya, yang sistem hukum *civil law*-nya tidak lepas dari pengaruh kolonial Belanda, telah dikenal *algemene bepalingen van behorlijk bestuur* (biasa disingkat ABBB, atau prinsip-prinsip umum pemerintah yang baik). Prinsip-prinsip tersebut diadopsi dalam putusan administrasi, yang di dalam hukum administrasi memiliki tiga elemen: (i) rule of law; (ii) demokrasi; and (iii) elemen instrumental, termasuk *efficiency* (*doelmatigheid*) and *effectiveness* (*doeltreffendheid*) (Hadjon et al 1993: 266-270). Di Belanda sendiri, ide ABBB telah cukup lama dikuliahkan di *Faculteit Rechtsgeleerheid* (Addink 2002; Langbroek in Addink 2002).

sebagai tujuan maupun sebuah persyaratan kerjasama pembangunan (Abrahamsen 2000; Stokke 1995; Gathii 1998).

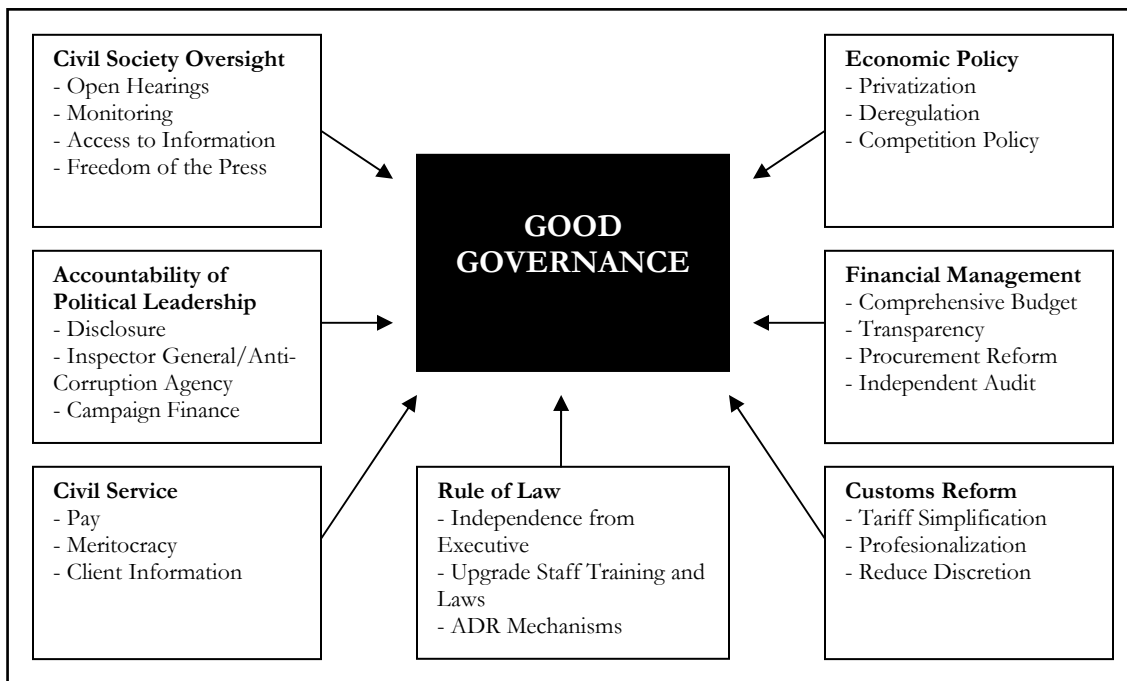
Governance di sini lebih diartikan sebagai hal kekuasaan yang ditujukan dalam manajemen sumberdaya sosial dan ekonomi negara untuk pembangunan (World Bank 1989: 60). Pengalaman Afrika pasca krisis utang dan pasca perang dingin telah menjadi latar belakang dan iklim yang melukiskan desakan kekuatan pasar bebas dan demokrasi liberal. *Good governance* dalam konteks tersebut adalah imposisi politik hukum yang dikendalikan negara-negara industrial dan agen internasional (lembaga maupun Negara donor) dalam membentuk ketatapemerintahan yang berselerakan pasar (Stokke 1995; Gathii 1998). Inilah *good governance* yang lahir dari rahim agenda besar globalisasi yang dikonstruksi ideologi neo-liberal.

Lalu, apa yang berbahaya (bila tidak menyebut sebagai kekeliruan) dari neo-liberalisme dari *good governance* itu sendiri? Neo-liberalisme merupakan salah satu bagian dari proyek hegemoni yang mengkonsentrasikan kekuasaan dan kemakmuran pada sekelompok elit di dunia, terutama mereka yang mengambil keuntungan dan kepentingan secara finansial di dalam setiap Negara. Neo-liberalisme oleh sebabnya, tidak terpisahkan dengan globalisasi dan imperialisme (Filho and Johnston 2005: 1). Karakter paling mendasar dalam neo-liberalisme adalah sistem penggunaan kekuasaan negara untuk mewajibkan kebijakan-kebijakan pasar dan keuangan di dalam sebuah proses domestik.

Dalam konteks globalisasi, neo-liberalisme menjadi arus utama kebijakan politik dan ekonomi, menampakkan wajah organisasi kapitalistik yang dengan jelas menggerogoti kekuatan masyarakat sipil melalui strategi dan teknologi kekuasaan, termasuk pendayagunaan hukum sebagai media kontrol. Ini berarti bahwa neo-liberalisme menjadi sebuah sistem hegemoni yang destruktif (menghancurkan) dan mengeksploitasi mayoritas. Bank Dunia, Dana Moneter Internasional (IMF) dan Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) adalah kendaraan politik ekonominya, yang biasa disebut sebagai institusi 'Breetonwoods', lahir dan berbasis di Amerika Serikat sejak 1944. Kelompok ini berupaya mendorong pertumbuhan ekonomi melalui efisiensi produksi dan pengurangan peran negara dalam pemenuhan sektor publik, sehingga akan tercapai suatu 'kompetisi pasar bebas'. Kebijakan ekonomi internasional yang didominasi institusi ini disebut 'konsensus Washington', dengan mantra privatisasi (*privatization*), perdagangan bebas (*free trade*), pertumbuhan berorientasi ekspor (*export-led growth*), mobilitas modal keuangan (*financial capital mobility*), pasar-pasar buruh yang dideregulasi (*deregulated labor markets*), dan kebijakan penghematan makro-ekonomi (*macro-economic austerity*).

Disain mendunia ini kian meluas jangkauannya, tidak hanya urusan finansial tetapi sudah terlampau masuk ke ranah politik dan hukum, sebagaimana promosi *good governance*, demokrasi dan pembaruan hukum. Bank Dunia, melalui laporan tahunannya jelas sekali proposisinya dalam membangun wacana kebutuhan *good governance* sebagai prasyarat liberalisasi pasar. Oleh sebab itu, proyek-proyek *good governance* Bank Dunia, senantiasa ditujukan pada pendisiplinan ketatapemerintahan yang berorientasikan pada kesetiaan pada liberalisasi pasar. Proyek antikorupsi yang cukup seksi dan banyak diminati di Indonesia misalnya, juga tidak lepas dari orientasi tersebut (lihat skema).

Skema: Pembaruan-pembaruan untuk Meningkatkan Ketatapemerintahan dan Memberantas Korupsi (*Reforms for Improving Governance and Combating Corruption*)²



Skema di atas memperlihatkan disain *good governance* yang sangat rinci, mencolok dan menargetkan program-program khusus dalam rangka menyokong ideologi dominan, neo-liberalisme. Artinya, bila proyek-proyek diadakan di luar skema tersebut, atau mungkin proyek dalam skema tersebut tidak terlaksana sebagai prasyarat, maka disebutlah '*bad governance*' yang berkonsekuensi (asumsinya) agak susah memberantas korupsi.³ Dengan berkaca pada skema di atas, tidak begitu mengherankan perdebatan ketatapemerintahan (dan juga ketatanegaraan) selama beberapa tahun terakhir banyak disibukkan urusan-urusan proyek pergantian dan pembentukan kelembagaan negara dan reformasi administrasi birokrasi dengan kendali neo-liberalisme yang diusung Bank Dunia.

Hegemoni *Good Governance* di Indonesia

Mengapa *good governance* tiba-tiba muncul, lazim dan bertahan lama sebagai model ketatapemerintahan di Indonesia yang banyak dituturkan, diikuti dan diajarkan? Mengapa secara cepat 'pemerintahan yang baik' menjadi akrab dengan dunia birokrasi, dunia usaha, dunia kampus dan pusat-pusat studi (yang juga tumbuh subur bak jamur di musim hujan), dunia aktivisme organisasi non-pemerintah (utamanya yang bergerak di isu kebijakan publik dan antikorupsi), dan yang paling aneh tapi nyata, hampir semua lembaga-lembaga dana

² World Bank (tanpa tahun) *Reforms for Improving Governance and Combating Corruption*, http://info.worldbank.org/etools/docs/library/87212/good_governance.pdf (diakses pada 5/6/2006).

³ Dengan menggunakan analisis '*binary opposition*' Derrida (1973; 1976), maka interpretasi *good governance* akan dilawankan dengan *bad governance*. Dalam skema tersebut jelas, Bank Dunia berkehendak mematok ukuran-ukuran *good governance*. Tidak terpenuhinya ukuran atau membuat ukuran lainnya bagi Bank Dunia adalah disebutnya "di luar kehendak" atau "*bad governance*".

internasional dan negara-negara donor serempak menggerojok (baik utang maupun hibah) milyaran *US dollars* untuk proyek *good governance*? Padahal Bank Dunia sendiri sesungguhnya gagal melakukan *good governance* secara internal, karena dipenuhi dengan korupsi sistemik dan motif eksploitasi terhadap negara-negara yang berutang kepadanya.⁴

Pendapat mengatakan bahwa kemunculan proyek-proyek *good governance* yang cukup sukses adalah terkait dengan kesuksesan model negara pembangunan (*developmental state model*) diantara negara-negara industrialisasi baru di Asia Timur dan Asia Tenggara (Tshuma 1999; White 1987; Wade 1990). Pendapat lainnya mengatakan bahwa ideologi neo-liberal telah melesat setelah runtuhnya komunisme dan membangun suatu suasana kondusif bagi kelahiran *governance* sebagai sebuah isu pembangunan, dan karena neo-liberalisme sebagai ideologi dominan mencoba untuk mengkonstruksi '*politically lock-in neo-liberal reforms*' (Gill 1997).

Kedua pendapat di atas relevan dengan kemunculan *good governance* di Indonesia, karena selain kebijakan pemerintah yang berorientasikan pembangunan semasa Orde Baru, dukungan Bank Dunia dan IMF dalam mengguyurkan utang yang disertai persyaratan-persyaratan khusus melengkapi posisi Indonesia yang mengarah pada disain liberalisasi pasar. Tetapi bila dilihat secara lebih dalam, dengan menggunakan analisis hegemoni, nampak bahwa *good governance* bekerja dengan menggunakan rasionalitas dan teknologi kekuasaan untuk menghasilkan mesin yang halus dan efektif bagi upaya liberalisasi pasar. Hukum sebagai instrumentasi politik dipakai sebagai legalisasi beroperasinya mesin kekuasaan tersebut, sehingga jauh dari cerminan rasa keadilan dan perlindungan terhadap kaum proletar.

Bank Dunia sendiri dalam mempromosikan *good governance* di Indonesia melalui tiga pintu: (i) CGI (*Consultative Group on Indonesia*); (ii) Kemitraan untuk Pembaruan Tata Pemerintahan (*Partnership for Governance Reform*); dan (iii) *Justice for the Poor*. Dalam forum tahunan CGI, Bank Dunia memimpin dan memiliki kekuasaan untuk mengarahkan (mendikte) kebijakan ekonomi (termasuk desakan pembentukan peraturan perundang-undangan).⁵ Ini bisa terjadi karena pemerintah masih menerima kucuran utang sehingga prasyarat utang tersebut harus dipenuhi sebagai kompensasinya. Sedangkan Bank Dunia pula bekerja secara dekat dengan UNDP dan ADB sebagai sponsor dana utama untuk *Partnership for Governance Reform* (World Bank 2003a).⁶ Melalui forum kelompok multi-stakeholder di Kemitraan ini, Bank Dunia telah terlibat aktif dalam membuat kerangka kerja hukum untuk pembangunan (*legal framework for development*), seperti pembaruan peradilan, pembaruan hukum, dan pembentukan lembaga pemerintahan baru (World Bank 2003b). Pengaruh besar kemitraan ini adalah justru peran hegemoninya sebagai lembaga dana untuk proyek-proyek *governance* yang dijalankan oleh tidak saja lembaga negara, namun juga organisasi non-pemerintah.

⁴ Baca laporan Winters (1999) soal keterlibatan Bank Dunia dalam korupsi proyek pembangunan di Indonesia, atau juga Perkins dalam gugatannya melalui bukunya (Perkins 2004).

⁵ Sebagai contoh, baca CGI (*Consultative Group on Indonesia*) (2005) "Creating Jobs through Investment: Suggestion From the Donor Community on Improving Indonesia's Investment Climate", *CGI Investment Climate Sub-Working Group-Indonesia's Policy Brief*, January 2005. (dapat diakses di www.worldbank.or.id).

⁶ Dalam konteks kemitraan, Bank Dunia juga telah mensponsori *The Network on Good Governance and Capacity Development* (sebuah jaringan kerja lembaga donor yang diorganisasikan OECD's *Development Assistance Committee*).

Sedangkan *Justice for the Poor* adalah sebuah institusi yang baru-baru saja dikreasi Bank Dunia dalam mempromosikan pengurangan kemiskinan di Indonesia, khususnya sebuah strategi pemberdayaan untuk kaum miskin melalui bantuan hukum. Bagi Bank Dunia, program-program pemberdayaan hukum dan kesadaran hukum merupakan hal penting dalam mewujudkan kaum miskin atas akses keadilan. Namun yang menjadi soal adalah akses keadilan tersebut lebih ditujukan pada efisiensi berlakunya sistem hukum yang mengarah pada kepentingan, sekali lagi, pasar bebas. Dalam urusan pemantauan korupsi, Bank Dunia sendiri memilih memfokuskan lebih banyak pada proyek-proyek yang didanainya sendiri (World Bank 1997a: 29-34), semacam Proyek Pengembangan Kecamatan (PPK).⁷

Yang menarik, kedua institusi terakhir menjadi kendaraan Bank Dunia untuk ikut pula mempromosikan hak-hak asasi manusia di Indonesia. Proyek pembaruan ketatapemerintahan melalui *good governance* cenderung untuk melayani promosi konsensus pembaruan sosial dan ekonomi, khususnya dengan mengaplikasikan pemberdayaan teknokratik dan bahasa liberal partisipasi. Di titik ini, diskursus dan arah kecenderungan hak-hak asasi manusia lebih menyesuaikan dengan liberalisasi pasar. Inilah yang disebut '*market friendly human rights paradigm*' (paradigma hak-hak asasi manusia yang ramah pasar).⁸

Muncul dan berperannya *Justice for the Poor* di Indonesia adalah tak terpisahkan dengan program global dalam *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSPs) yang disponsori Bank Dunia. PRSPs telah mengaplikasikan proyek dan mekanisme seragam untuk berbagai persoalan kemiskinan di negara ketiga. PRSPs yang demikian harus diimplementasikan sebagai kondisi untuk menerima pinjaman. Berdasarkan laporan *Focus on Global South* yang bermarkas di Bangkok, PRSPs telah mempromosikan kebijakan-kebijakan berorientasikan pasar, perdagangan terbuka, investasi, rezim finansial, dan mendesakkan peran negara agar menghapus perusahaan-perusahaan milik negara (Chavez and Guttal 2003: 13-14). Dari sisi tersebut, maka menunjukkan secara inheren terjadi kontradiksi, bagaimana bisa proyek anti kemiskinan dapat diukur menegaskan pada liberalisasi pasar dan pertumbuhan ekonomi tinggi bila proyek tersebut secara struktural telah menyingkirkan hak-hak kaum miskin? Jelaslah, proyek yang inkoheren dan ambigu (Wiratraman 2006: 67).

Strategi Bank Dunia untuk mempertahankan hegemoninya adalah dengan mereproduksi pengetahuan soal rasionalitas *good governance* sehingga memudahkan bekerjanya teknologi kekuasaannya melalui berbagai pintu masuk di level negara, non negara maupun kemitraan keduanya. Realitasnya, wacana-wacana ketatapemerintahan, pembaruan hukum dan kebijakan publik lainnya dikonstruksi dengan mengikutsertakan demokrasi, hak asasi manusia, anti kemiskinan, antikorupsi, yang kesemuanya terasa cocok dengan suasana (perangkap) reformasi yang sudah dikendalikan pendukung neo-liberal. Semakin lengkap adalah teknologi

⁷ Dalam sejumlah wawancara yang telah dilakukan, kesengajaan pilihan wilayah atau lokasi program Bank Dunia adalah ditempatkan dimana proyek yang didanai itu ada. Hal ini menjadi penting bagi Bank Dunia untuk menyelamatkan dana tersebut sekaligus meyakinkan pengembalian utang dalam jangka tertentu. Namun, uniknya, dana proyek-proyek pengawasan tersebut juga harus dibebankan melalui utang dimana lagi-lagi rakyat yang harus membayar ongkosnya.

⁸ Bank Dunia sendiri mempertegas komitmen hak asasi manusia tersebut melalui ekspor para ahli dan bantuan teknis yang ditujukan untuk proyek ketatapemerintahan, dan ini nyatanya disesuaikan dengan '*designated-loan projects*' dan '*comprehensive facilitation of private development*' (World Bank 2004b; Justice for the Poor-World Bank 2005). Untuk perdebatan menarik soal disain ini, dalam *The Third World Quarterly*, Kemitraan dikritisi oleh Crawford (2003), dan kemudian ditanggapi balik oleh Kemitraan melalui Mallaranggeng dan Tuijl (2003).

kekuasaan modalnya yang mampu memistifikasi ketidakseimbangan kekuasaan dan menyedot perhatian arah reformasi yang 'good', melalui program pendanaan ke sejumlah institusi negara, organisasi non-pemerintah, serta kampus-kampus melalui pusat-pusat studi *governance*.⁹ Godaan untuk mengakses dana proyek *governance* tersebut terlampau besar, sehingga tidak sedikit yang mengubah pula rencana dan pola kerja organisasi penerima dana tersebut. *Donor-driven hegemony!*

Kerangka Hukum untuk Pembangunan: Teks-Teks Opresif Hukum Melalui *Good Governance*

Perkembangan sistem hukum moderen tidak bisa dilepaskan dari kelahiran industrialisasi kapitalistik, karena sistem hukum moderen disyaratkan memiliki tatanan normatif yang dapat mendukung kerangka kerja rasional. Oleh sebab itu memerlukan sebuah doktrin untuk memperkuat hukum sebagai kerangka kerja rasional yang disebut Kerangka Hukum untuk Pembangunan (*Legal Framework for Development*) (World Bank 1992).

Hukum dan implementasinya dilihat sebagai faktor penting untuk memperkuat pembangunan dan pertumbuhan ekonomi. Kerangka hukum tersebut memerlukan dukungan pengembangan aturan yang melindungi hak-hak kekayaan atau kepemilikan, mengatur perilaku usaha dan swasta, dan membatasi peran kekuasaan negara. Dalam kerangka ini, ide *rule of law* adalah konsep utama yang secara instrumen dan substansi penting, karena hal ini terkait dengan keadilan dan kebebasan. Bank Dunia mempertegas perlunya suatu sistem hukum yang adil sehingga kondusif untuk pembangunan (World Bank 1992: 29-30). Sistem hukum tersebut harus ditopang melalui hubungan antara masyarakat, negara dan pasar, dan Bank Dunia sendiri lebih perhatian terhadap aspek-aspek prosedural dan institusi hukum (World Bank 1992: 51).

Dengan penjelasan tersebut, '*development*' yang dimaksudkan dalam kerangka hukum tersebut adalah orientasi liberalisasi pasar yang berharap pemerintah yang menerima dana pinjaman dapat mengelola utangnya secara baik (*good debt management*). Karena jelas sekali bahwa kerangka hukum tersebut menekankan arti penting pertumbuhan ekonomi (pembaruan ekonomi makro) melalui tampilan liberalisasi pasar daripada pemberdayaan kaum miskin dalam mengurangi kemiskinan. Lantas, apa yang dimaksud dengan '*legal framework*' yang mendahului kata '*development*? Mungkin kita telah terlampau jauh membayangkan kehendak perubahan sistem hukum yang lebih progresif, utamanya dikaitkan dengan mendorong upaya perlindungan dan pemenuhan hak-hak asasi manusia. Kerangka hukum yang dimaksudkan di dalam dokumen-dokumen Bank Dunia tidak lebih seperti perintah atau disain bangunan institusi maupun kebijakan produk hukum yang harus – mau tidak mau, suka tidak suka - dihasilkan dalam jangka waktu tertentu sebagai prasyarat kelengkapan kepatuhan pemerintah atas orientasi liberalisasi pasar (*market driven policy*). Dalam konteks demikian maka yang disebut dengan '*framework*' sebenarnya adalah kerangka yang diperintahkan (*imposition*) lembaga atau negara donor, yang tentunya berkepentingan atas paradigma liberalisasi tersebut.

⁹ Kampus diminati dan dipakai sebagai alat propaganda *good governance* karena memiliki nilai legitimasi intelektual yang diperlukan dalam rangka memuluskan teknologi kekuasaan injeksi neo-liberal dalam promosi-promosi liberalisasi pasar.

Dengan begitu, sederhananya, perkataan *legal framework for development* dalam skema *good governance* sebenarnya bisa kita ganti dengan *legal imposition for market liberalization*.

Yang menjadi persoalan besar dalam konstruksi *good governance* yang imposisi tersebut tidak sekadar *the presence*-nya yang mengancam memarginalisasi hak-hak masyarakat di negara-negara dunia ketiga, tetapi jauh lebih berbahaya ternyata justru *the absence*-nya yang sungguh-sungguh tidak banyak memperbincangkan betapa pentingnya kewajiban negara dalam perlindungan dan pemenuhan hak-hak asasi manusia. Hal ini bisa dilihat dari tiadanya pendekatan berbasis hak dalam konsepsi *good governance*. Di sinilah sesungguhnya pembeda dari sekian banyak kelatahan perbincangan *good governance*, nampak serupa seirama, padahal justru berbeda dan bahkan bertolak belakang. Bila dilihat secara lebih mendalam, setidaknya ada tiga model pendekatan atas konsepsi *good governance* yang bisa dilihat dari tabel berikut.

Tabel: Perbandingan Konsep tentang *Good Governance*

Isu	Model Neo-Liberal	Model Pembangunan Manusia	Model Hak Asasi Manusia
Tujuan <i>good governance</i>	Efisiensi pengelolaan sumberdaya	Pembangunan manusia berkelanjutan	Perwujudan seluruh hak-hak asasi manusia
Fokus <i>good governance</i>	Membantu pasar untuk tumbuh	Pengurangan kemiskinan melalui pembangunan berkelanjutan	Perlindungan dan penikmatan hak asasi manusia oleh semua orang dan komunitas khususnya orang miskin dan rentan
Para pendukung	World Bank, IMF, ADB, OECD, G-7, EU, Northern Governments.	UN Agencies (utamanya UNDP)	Organisasi non-pemerintah, gerakan rakyat, organisasi rakyat miskin, serikat buruh, kelompok perempuan, UNHCR, dll.
Elemen-elemen inti	Akuntabilitas, <i>Rule of Law</i> , transparansi dan partisipasi	Ditambah dengan tanggap, pembangunan konsensus, kesederajatan, efisiensi, dan desentralisasi	Aturan yang berkeadilan, kesederajatan, perlindungan dan penikmatan hak-hak untuk semua, perencanaan rakyat dan implementasi
Peran Negara	Menarik mundur peran Negara	Mempergunakan peran Negara	Negara harus campur tangan
Peran pasar	Dominan	Penting namun bukan yang utama	Terbatas perannya dalam ketatapemerintahan
Peran masyarakat sipil	Satu dari sekian pelaku	Pelaku yang penting	Masyarakat sipil yang aktif

Sumber: Parasuraman (2004:54)

Sebagaimana disinggung sebelumnya bahwa setidaknya ada tiga model terkait dengan konsep *good governance*. Ini berarti ada yang tidak termasuk di antara ketiga tersebut, misalnya model yang menolak keterkaitan antara *good governance* dengan hak asasi manusia. Model penolakan hubungan ini merupakan kritik terhadap model hak-hak asasi manusia yang dikembangkan. *Good governance* dipandang sekadar subversi atas hak-hak asasi manusia. Mengaitkan ide *good*

governance dengan hak asasi manusia sama halnya dengan merancukan esensi kewajiban hak-hak asasi manusia yang sudah jelas keberadaannya diakui oleh hukum internasional maupun konstitusi dan perundang-undangan tentang hak asasi manusia (Wiratraman 2006). Model kritik ini alergi dengan istilah *'good'* yang melekat pada kata *governance*, karena ia dilihat sebagai cara-cara menyilaukan esensi pertanggungjawaban negara, dan menggesernya dengan cara formalistik proseduralisme dengan kerangka hukum tertentu (melalui mekanisme ketatanegaraan yang formal nan liberal) agar absah bagi penguasa.

Bagaimana dengan Indonesia? Konsep manakah yang lebih banyak berperan atau dominan? Tentu tidak sederhana untuk mengatakan lebih mendekati salah satu dari model tersebut, karena fakta di lapangan bercampur baur melengkapi kelatahan bicara *good governance*. Dengan pendekatan analisis dominasi, konsep yang bekerja di struktur negara, tekanan lembaga maupun negara donor melalui berbagai mekanisme kerjasama, orientasi birokrasi politik dan kemudian secara sistematis melahirkan sejumlah kebijakan legislasi, maka nampak centang perenang model neo-liberal dan model pembangunan manusia menempati secara berurutan dominasinya dibandingkan model hak asasi manusia (Wiratraman 2006).

Contoh kasus untuk memperlihatkan dominasi model neo-liberal adalah tiga gelombang tekanan untuk memperbaharui perundang-undangan sektor perburuhan dalam rangka kerangka hukum untuk pembangunan sejak 1997 hingga 2006, yang esensinya mendorong *labor market flexibility* (LMF, atau kelenturan pasar buruh). LMF harus diadopsi sebagai faktor penting merealisasikan *good governance* di Indonesia.¹⁰ Secara substantif, teks opresif dalam kebijakan LMF ini menghendaki kebijakan upah buruh murah, pengurangan sistem proteksi sosial, kendali stabilisasi dan harmoni yang menguntungkan kepentingan dan minat investasi, pengurangan campur tangan negara dalam konflik buruh-majikan (seperti dibentuknya pengadilan hubungan industrial), *outsourcing*, serta kemudahan dalam merekrut serta memecat buruh. Bagi proponent neo-liberal, semakin fleksibel pasar buruhnya maka semakin besar peluang investasi, dan semakin menguntungkan bagi pertumbuhan ekonomi (liberal).

Tekanan pertama (1997-1998) saat menjelang krisis finansial terjadi pada 1996 ketika Bank Dunia telah mengevaluasi dan mengkritisi pemerintah Indonesia dalam kebijakan perburuhannya, dan menyatakan, *"the (Indonesian) workers are overly protected"* dan *"the government should stay out of industrial disputes"* (The Jakarta Post, April 4, 1996). Sebagai respon tekanan ini pemerintah Indonesia menghasilkan Undang-Undang No. 25 Tahun 1997 tentang Ketenagakerjaan, yang menggantikan undang-undang zaman Orde Lama.

Tekanan gelombang kedua (2000-2003) terjadi melalui paket tiga undang-undang perburuhan tentang serikat buruh (UU No. 21 Tahun 2000), ketenagakerjaan (UU No. 13 Tahun 2003) dan penyelesaian perselisihan hubungan industrial (UU No. 2 Tahun 2004). Dan tekanan gelombang ketiga (2004-2006) merupakan tekanan yang terjadi sejak awal di rezim Susilo

¹⁰ Bank Dunia telah mendesak negara peminjam dalam persyaratan utangnya untuk mengubah peraturan perburuhan yang sesuai dengan promosi strategi ramah pasar (World Bank 1997b; World Bank 2002a). Di Indonesia, Bank Dunia sendiri telah terlibat dalam membentuk pembaruan dalam isu perburuhan melalui banyak dokumen, baik sebelum maupun sesudah 1998 (Lihat dokumen World Bank 1997b dan CGI 2003). Bahkan ILO di Jakarta telah mempublikasikan laporan yang berjudul, "Free From Poverty: ILO Contribution on Poverty Alleviation Strategy in Indonesia" (2004). Dalam laporan tersebut, ILO sangat jelas mendukung model neo-liberal karena menerangkan suatu strategi untuk memberdayakan rakyat miskin dengan meningkatkan *good governance* dalam pasar buruh (ILO 2004: 25-36).

Bambang Yudhoyono, dimana terjadi desakan untuk merevisi UU No. 13 Tahun 2003.¹¹ Ketiga gelombang tekanan tersebut mengancam hak-hak buruh untuk lebih bisa hidup secara layak dan dihormati hak-hak dasarnya.

Teks-teks opresif di bidang perburuhan ini telah dikerangkakan secara manis, halus, dan membius melalui *good governance* di tengah situasi transisi politik ekonomi di Indonesia yang masih belum cukup stabil. Di sinilah neo-liberalisme bekerja rapi. Filho dan Johnston (2005: 5) mengingatkan bahwa di bawah neo-liberalisme, pertumbuhan ekonomi telah menurun, pengangguran meluas, ketidaksejajaran dalam maupun di antara negara-negara kian memburuk menyeluruh di mana saja, dan kaum marginal akan secara massif tertindas dari ketidakstabilan ekonomi. Sementara Munck (2005: 68) pun mengingatkan melalui tulisannya bahwa neo-liberalisme tidak sekadar seperangkat kebijakan ekonomi, atau bahkan ideologi, sebagaimana fokus kritik-kritik yang dilancarkan, namun lebih merupakan strategi ketatapemerintahan dalam dunia global yang kompleks dimana kita hidup di dalamnya. Singkatnya, teks-teks opresif yang dilahirkan dari pembaruan hukum perburuhan dalam kerangka hukum untuk pembangunan yang diproyekkan Bank Dunia, merefleksikan hukum sebagai kekuatan dan mesin ketatapemerintahan yang menindas dan memperbudak manusia secara halus. Inilah yang disebut sebagai '*modern slavery*' yang menempatkan buruh sebagai sekrap kecil dalam industri pasar.

Kesimpulan:

Paradigma Ketatapemerintahan,

Good governance, dengan uraian sederhana di atas, bukan lagi sekadar konsep ketatapemerintahan yang dipandang ideal di tengah geliat reformasi di negeri ini. Namun ia telah membawa sirkuit ideologi yang diusung melalui mesin-mesin rasionalitas dan teknologi kekuasaan hegemonik. Penciptaan diskursus '*bad governance*' untuk menandai dan melegitimasi klaim pengetahuan dan kebenaran soal bukan '*good*' dilakukan melalui perangkap serta skenario imposisi yang dilakukan oleh sejumlah lembaga keuangan internasional (utamanya Bank Dunia) dan negara-negara donor. Kritik atas perangkap serta skenario imposisi yang dilakukan oleh sejumlah lembaga, termasuk UNDP (maupun Kemitraan untuk Pembaruan Pemerintahan di Indonesia) tidak banyak memiliki kekuatan mengubah disain kerangka makronya terhadap proses-proses liberalisasi pasar, karena hal tersebut dipatok *non-negotiable* (Pender 2001: 397-411; Chavez and Guttal 2003: 2). Bahkan cenderung membiarkan atau diam atas realitas paradigma tersebut.

Bekerjanya *good governance* ini tidak bisa dilepaskan dari dominasi kepentingan liberalisasi pasar yang membutuhkan mantra pembangunan dalam mendisiplinkan ketatapemerintahan dan demokratisasi politik di Indonesia. Transmisi diskursus *good governance* dan teks-teks derivatifnya telah didisain, dipromosikan, diekspor dan disuntikkan melalui banyak proyek-proyek ketatapemerintahan, pembentukan institusi negara baru, mendanai (hibah maupun utang) program kelembagaan dan aktivitas untuk negara, organisasi non-pemerintah dan pusat-pusat studi di kampus, termasuk peran menghubungkannya dengan diskursus hak-hak asasi manusia. Sehingga tak terelakkan beredar dan laris manisnya diskursus hak-hak asasi manusia yang dibonsai untuk kepentingan liberalisasi pasar yang menyertai *good governance* (*market friendly human rights paradigm*) (Wiratraman 2006: 137-139).

¹¹ Untuk lebih lengkap penjelasan tentang tiga gelombang tekanan ini, baca Wiratraman (2006: 103-136).

Meskipun *good governance* seringkali diucapkan dan menjadi kebijakan penting dalam penyelenggaraan pemerintahan, nyatanya: korupsi (berjamaah), penyalahgunaan kekuasaan, dan inefisiensi, praktik suap-menyuap, masih demikian mudah ditemui. Apalagi dalam urusan hak asasi manusia, tidak terlampau mengherankan bila birokrasi kita tidak terlalu peka dan bahkan seringkali justru menghambat realisasi hak asasi manusia itu sendiri. Di sinilah sebenarnya pula titik lemah *good governance*, ketiadaan pendekatan berbasis hak karena ia dilihat sebagai instrumen normatif yang berdasarkan imperatif perundang-undangan. Jelaslah, bahwa ketiadaan tersebut akan membatasi hak-hak rakyat dan klaim di luar instrumen hukum dan kelembagaan (Cornwall & Musembi 2004:1418).

Secara tekstual ditemukan hubungan yang kuat dan sistematis antara *good governance* dengan pembaruan hukum sebagai persyaratan kerangka hukum untuk pembangunan. Dalam perspektif hak asasi manusia, prinsip-prinsip *good governance* yang menghendaki penarikan mundur peran negara dan memindahkannya pada efisiensi liberalisasi pasar adalah jelas bertentangan dengan prinsip kewajiban negara dalam penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak-hak asasi manusia.¹² Bagi Indonesia, *good governance* yang dominan dan terlanjur dipromosikan penyelenggara pemerintahan hari ini sesungguhnya berada di rel yang berbeda dan atau menegasikan dengan upaya memajukan penegakan hak asasi manusia. Akibatnya, pelanggaran hak asasi manusia sekarang justru banyak difasilitasi oleh teks opresif legislasi tersebut (*legalized human rights violation*).

Dalam situasi yang demikian, sudah semestinya disain *good governance* dalam konteks pembaruan birokrasi dan penyelenggaraan ketatapemerintahan tidak sekalipun mensubversi kewajiban utama negara dalam perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia. Tentu bukan hal yang mudah bagi penyelenggara negara yang masih serakah atas kekayaan negara, apalagi sudah terlanjur percaya dengan mantra impor ketatapemerintahan dan menjalankan mesin kesetiaan pada liberalisasi pasar.

Pustaka Acuan

- Abrahamsen, Rita (2000) *Disciplining Democracy: Development Discourse and Good Governance in Africa*. New York : Zed Books.
- Addink, G.H. (2002) "From Principles of Proper Administration to Principles of Good Governance: Good Governance-Lessons from National Administrative Law for the European Law", *Paper for the IUS Seminar on Good Governance*, 21 June 2002.
- Bello, Walden (2002) *Deglobalization: Ideas for a New World Economy*. London: Zed Books.
- Bendana, Alejandro (2004) "Good Governance" and the MDGs: Contradictory or Complementary", *Paper presented at Institute for Global Network, Information and Studies (IGNIS) Conference*, Oslo, 20 September 2004.

¹² Pasal-pasal yang ditabrak oleh dominasi good governance yang berorientasikan liberalisasi pasar meliputi pasal 28I ayat (4) dan (5) UUD 1945, UU No. 11 Tahun 2005 tentang Hak Ekonomi Sosial dan Budaya, pasal 8 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

- Chaves, Jenina Joy Malaluan and Shalmali Guttal (2003) *Poverty Reduction Strategy Papers: A Poor Package for Poverty Reduction*. Bangkok: Focus on Global South.
- Cornwall, Andrea and Celestine Nyamu-Musembi (2004) "Putting the 'Rights-Based Approach' to Development Into Perspective". *Third World Quarterly*, Vol. 25, No. 8, pp. 1415-1437, 2004.
- Crawford, C (2003a) "Partnership or Power? Deconstructing the 'Partnership for Governance Reform' in Indonesia", *Third World Quarterly*, Vol. 24 No. 1, 2003, 139-159.
- Crawford, C (2003b) "Dancing to Whose Tune? A Reply to My Critics". *Third World Quarterly*, Vol. 25 No. 5.
- Dasgupta, Biplap (1998) *Structural Adjustment, Global Trade, and the New Political Economy of Development*. New Delhi: Vistaar Publications.
- Derrida, Jacques (1973) "Difference", *Speech and Phenomena and Other Essays on Husserl's Theory of Signs*, trans. David B. Allison. Evanston: Northwestern University Press, pp. 129-160.
- Derrida, Jacques (1976) *Of Grammatology*, trans. Gayatri Chakravorty Spivak. Baltimore, MA and London: Johns Hopkins University Press.
- Filho, Alfredo Saad and Deborah Johnston (ed) (2005) *Neo-Liberalism: A Critical Reader*. London: Pluto Press.
- George, Susan (1995) "The World Bank and Its Concept of Good Governance", *The Democratization of Disempowerment, The Problem of Democracy in the Third World*. London: Pluto Press.
- Gathii, James Thuo (1998) "Representations of Africa on Good Governance Discourse: Policing and Containing Dissidence to Neo-Liberalism", *Third World Legal Studies*, 65, 1998-1999.
- Gill, Stephen (1997) "New Constitutionalism and The Reconstruction of Capital", *remarks at the opening session of the Conference "Non State Actors and Authority in The Global System"*, Warwick University-UK, 31 October 1997.
- Hadjon, Philipus M. et al. (1993) *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Hosen, Nadirsyah (2003) *Reform of Indonesian Law in the Post-Soeharto Era (1998-1999)*. PhD thesis, Faculty of Law, University of Wollongong.
- ILO (2004) *Terbebas dari Kemiskinan: Kontribusi ILO atas Strategi Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia* (Free from Poverty: ILO Contribution over Poverty Reduction Strategy in Indonesia), 2nd Edition. Jakarta: ILO.
- Justice for the Poor (2005) *Menciptakan Peluang Keadilan: Laporan Atas Studi "Village Justice in Indonesia" dan Terobosan dalam Penegakan Hukum dan Aspirasi Reformasi Hukum di Tingkat Lokal*. Jakarta: Justice for The Poor-World Bank.
- Langbroek, Philip M (2002) "General Principles of Proper Administration in Dutch Administrative Law, in G.H. Addink, *Principles of Good Governance: Reader*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Mallaranggeng, Andi and P Van Tuijl (2003) "Partnership for Governance Reform in Indonesia. Breaking New Ground or Dressing Up in the Emperor's New Clothes?". *Third World Quarterly*, Vol. 25 No. 5.
- Parasuraman, S et. al. (2004) *Good Governance: Resource Book*. Bangalore: Books for Change-ActionAid.

- Pender, J (2001) "From 'Structural Adjustment' to 'Comprehensive Development Framework': Conditionality Transformed?", *Third World Quarterly*, Vol. 22 No. 3, 2001.
- Pieterse, Jan Naderveen (2004) *Globalization or Empire?* New York: Routledge.
- Quadir, Fahimul, Sandra J. Maclean, and Timothy M. Shaw (2001) "Pluralism and The Changing Global Political Economy: Ethnicities in Crises of Governance in Asia and Africa", in *Crises of Governance in Asia and Africa, The International Political Economy of New Regionalisms Series*. Burlington: Ashgate.
- Robinson, Richard (2004) "Neo-Liberalism and The Future World: Markets and The End of Politics", *Inaugural address as Professor of Political Economy*, delivered on 5 February 2004 at ISS/Institute Social Studies, The Hague, Netherlands.
- Stokke, Olav (1995) *Aid and Political Conditionality*. London: Franck Cass.
- Tshuma, Lawrence (1999) "The Political Economy of The World Bank's Legal Framework for Economic Development", *Socio and Legal Studies*, Vol. 8 (1), 75-96, New Delhi: Sage Publication.
- Wade, R (1990) *Governing the Market: Economic Theory and The Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton/New Jersey: Princeton University Press.
- White, G (1987) *Developmental States in East Asia*. New York: St Martin's Press.
- Winters, Jeffrey A (1999) 'Criminal Debt', a paper for Conference: *Reinventing the World Bank: Opportunities and Challenges for the 21st Century*, 14-16 Mei 1999, Northwestern University, Illinois, US.
- Wiratraman, R. Herlambang Perdana (2006) *Good Governance and Legal Reform in Indonesia*. Thesis for Master of Arts, Human Rights Program, Graduate Studies Faculty, Mahidol University, Thailand.
- World Bank (tanpa tahun) *Reforms for Improving Governance and Combating Corruption*, http://info.worldbank.org/etools/docs/library/87212/good_governance.pdf (diakses pada 5/6/2006).
- World Bank (1983) *World Development Report 1983*. Washington: World Bank.
- World Bank (1989) *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*. Washington: World Bank.
- World Bank (1992) *Governance and Development*. Washington: The World Bank.
- World Bank (1997a) *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank*. Washington: Poverty Reduction and Economic Management (PREM)-World Bank.
- World Bank (1997b) *World Development Report 1997: The State in Changing World*. New York: Oxford University Press.
- World Bank (2002a) *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*. New York: Oxford University Press.
- World Bank (2003a) *Indonesia: Country Brief*. <http://lnweb18.worldbank.org/EAP/eap.nsf/CountryOffice/Indonesia/D0C67DBD8A4CDDC047256C7500139867?OpenDocument> (accessed on 8 January 2006).
- World Bank (2003b) *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy Implementation Update*. Washington: World Bank.
- World Bank (2004b) *Combating Corruption in Indonesia, Enhancing Accountability for Development*. Jakarta: World Bank Office Jakarta.

R. Herlambang Perdana Wiratraman *

Lulus sebagai Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, pada 1998, dan memperoleh gelar *Master of Arts* (M.A.) dari Program Studi Hak Asasi Manusia, Graduate Studies Faculty, Mahidol University Bangkok, pada 2006. Sejak 1996 hingga 2004, aktif menjadi pembela hak asasi manusia di Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Surabaya, dan menjadi Koordinator Majelis Pekerja Kongres Perkumpulan Masyarakat Bantuan Hukum (MBH) Jawa Timur (2004-2007). Pernah sebagai Koordinator Program Pengembangan Pemikiran Kritis tentang Hukum di Perkumpulan untuk Pembaruan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa) Jakarta (2004-2005). Dan kini, sejak 2004 sehari-harinya bekerja sebagai Dosen Hukum Tata Negara dan Hak Asasi Manusia, Fakultas Hukum Universitas Airlangga.